Naciones Unidas S/2020/300



Consejo de Seguridad

Distr. general
29 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Carta de fecha 25 de marzo de 2010 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Me dirijo a usted en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 64 de la resolución 2531 (2020) del Consejo de Seguridad, en la que se me pidió que elaborara una hoja de ruta a largo plazo a fin de evaluar los desafíos para la paz y la seguridad que seguían existiendo en Malí, y que contemplase un traspaso gradual, coordinado y deliberado de las responsabilidades en materia de seguridad de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) sin poner en peligro la estabilidad de Malí y su región, con el fin de abrir el camino a una posible estrategia de salida de la Misión (véase el anexo). Conforme a la solicitud del Consejo, esta hoja de ruta se elaboró en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país y en consulta con los asociados pertinentes, incluidos el Gobierno de Malí y el Mecanismo de Coordinación en Malí.

La hoja de ruta está estructurada en dos fases. La primera se centra en los objetivos clave que deben alcanzarse durante la actual transición política en Malí, que deberá culminar en la celebración de elecciones nacionales; la segunda incluye una descripción de los principales problemas pendientes, que se deberán abordar a la conclusión del período de transición para que la Misión pueda empezar a planificar un traspaso gradual y coordinado de las responsabilidades en materia de seguridad y el traspaso progresivo de las responsabilidades derivadas de su mandato, al equipo en el país y a los interesados nacionales, sobre la base de un estudio de las capacidades. Actualmente se contempla una tercera fase para la hoja de ruta, que se elaborará más adelante y consistirá en una estrategia de salida de la Misión que contemple un traspaso gradual y coordinado de las responsabilidades residuales de seguridad a las autoridades nacionales.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**

21-03784 (S) 310321 310321



Anexo

Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí: hoja de ruta para la ejecución del mandato

I. Información de antecedentes y enfoque

1. Tras el golpe de Estado de agosto de 2020 en Malí, el Consejo de Seguridad, en su declaración presidencial del 15 de octubre de 2020[1], pidió a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) que apoyase la transición política en Malí y la celebración de elecciones inclusivas, libres, limpias, transparentes y dignas de crédito. Teniendo en cuenta el cambio en las circunstancias, la Misión ha optado por ejecutar la hoja de ruta por etapas. Como indiqué en mi carta al Consejo de Seguridad de fecha 23 de diciembre de 2020[2], la primera fase de la hoja de ruta se centra en los objetivos clave que deben alcanzarse durante la transición política, que deberá culminar en la celebración de elecciones nacionales. La segunda fase incluye una descripción de los principales problemas pendientes, que se deberán abordar a la conclusión del período de transición para que la Misión pueda empezar a planificar un traspaso gradual y coordinado de las responsabilidades en materia de seguridad y un traspaso progresivo de las responsabilidades derivadas de su mandato, al equipo de las Naciones Unidas en el país y a los interesados nacionales, sobre la base de un estudio de las capacidades. Más adelante se elaborará una tercera fase, que consistirá en una estrategia de salida de la Misión que contemple un traspaso gradual y coordinado de las responsabilidades residuales de seguridad a las autoridades nacionales.

II. Principios rectores

2. En la ejecución de su mandato, la Misión y sus principales socios procurarán que las partes malienses y otros interesados clave se pongan al frente del proceso de paz y lo asuman como propio, y fomentarán una mayor implicación del Gobierno y los representantes locales y comunitarios pertinentes. Acorde con los compromisos de la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz, debe prestarse una atención específica a facilitar soluciones políticas inclusivas, fomentar la protección y la participación de las mujeres y mejorar tanto el desempeño como la seguridad y la protección del personal de mantenimiento de la paz, procurando al mismo tiempo aprovechar las asociaciones. Un enfoque basado en condiciones y en el principio de no sustitución guiará la prestación de apoyo operativo y logístico por parte de la Misión y del equipo en el país a las autoridades nacionales, las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, entre otras cosas mediante la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, según corresponda.

III. Fase I: transición política

3. La situación política sigue siendo tensa debido a los problemas de cohesión y a una cierta desconfianza entre los dirigentes militares del país y la clase política civil. Buen ejemplo de ello son las crecientes críticas públicas sobre la aparente falta de inclusividad del Consejo Nacional de Transición, el parlamento de la transición. La

[1] S/PRST/2020/10.
[2] S/2020/1282.

representación de las mujeres sigue estando muy por debajo de la cuota mínima legal del 30 %. La transición política avanza a un ritmo muy lento, señal de posibles demoras en la aplicación del plan de transición del Gobierno. La situación política general es frágil, y los buenos oficios de la Misión seguirán siendo primordiales para facilitar el progreso continuo de los procesos políticos y de paz.

4. Se pondrá un énfasis renovado en la aplicación del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí, cuya aplicación se basará en la hoja de ruta nacional del 18 de diciembre de 2020. En varias ocasiones, los dirigentes del país han confirmado su adhesión al Acuerdo y su determinación a impulsar su aplicación. Por primera vez desde la firma del Acuerdo en 2015, los movimientos signatarios están representados en el Gobierno y se ha incluido formalmente a mujeres en el Comité de Seguimiento del Acuerdo. Se abre así una oportunidad para mejorar la colaboración y encontrar soluciones pragmáticas que permitan avanzar en la aplicación del Acuerdo en interés del país.

5. El 22 de febrero, el Consejo Nacional de Transición adoptó el plan de acción del Gobierno para el periodo de transición, en el que se establece una amplia agenda de medidas prioritarias. Tomando nota de las prioridades del Gobierno articuladas en la hoja de ruta y el plan de acción, la MINUSMA y el equipo en el país han establecido un enfoque integrado para desarrollar y poner en práctica medidas rápidas y específicas en apoyo de las necesidades básicas de la transición política. Este enfoque contempla un estado final en 2022, con los correspondientes indicadores y prioridades sectoriales, como se indica a continuación.

IV. Estado final e indicadores de la fase I

6. Al final del período de transición política determinado por el país, se habrá restablecido el orden constitucional, con un traspaso pacífico de la autoridad gubernamental nacional a las autoridades elegidas democráticamente, en las que habrá aumentado la representación y la participación de las mujeres. La opinión pública habrá percibido las elecciones nacionales como dignas de crédito, en términos generales, y respaldará ampliamente los resultados. Se habrá mantenido la seguridad, con avances en algunos ámbitos gracias al aumento de la confianza entre las partes, las iniciativas locales de paz, una respuesta más contundente de las fuerzas de seguridad y defensa nacionales y el desmantelamiento de algunas de las milicias en el centro de Malí. La presencia del Estado maliense en el norte y el centro de Malí no habrá disminuido y habrá aumentado en los núcleos de población, lo que habrá permitido el despliegue coordinado de las autoridades estatales. Todas las partes, incluido el nuevo Gobierno nacional, aceptarán que el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí sigue siendo el marco para la consolidación de la paz a largo plazo en Malí, y la hoja de ruta conexa se habrá renovado y estará siendo aplicada activamente.

Indicadores

7. **Indicador A**. La revisión constitucional se ha completado de conformidad con el resultado del diálogo nacional inclusivo y las reformas previstas en el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí, teniendo en cuenta también las recomendaciones de la comisión de revisión de 2018.

8. **Indicador B**. Se han completado las reformas electorales de manera que en 2022 se celebren elecciones nacionales dignas de crédito, según lo dispuesto en la Carta para la Transición del país y en consonancia con las normas regionales e internacionales, incluso en las regiones recientemente creadas de Menaka y Taudenit,

y que de ellas salgan un nuevo Presidente y un Parlamento elegidos democráticamente, con una mayor participación y representación de las mujeres.

9. **Indicador C**. El Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí sigue en vigor, la confianza entre sus signatarios habrá aumentado y su hoja de ruta revisada estará siendo aplicada activamente, de forma que el nuevo Gobierno la respalde de nuevo en 2022.

10. **Indicador D**. Todos los elementos integrados que habían completado el proceso acelerado de desarme, desmovilización y reintegración han sido redesplegados en el norte de Malí, sobre la base de un acuerdo entre las partes signatarias sobre la composición de las unidades reconstituidas de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, y participan en funciones de seguridad concretas. Además, 2.000 integrantes de los grupos armados firmantes han sido investigados y formados y se les ha integrado en las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses.

11. **Indicador E**. Se han alcanzado progresos sostenibles en la restauración o extensión de la autoridad civil del Estado en los centros de población claves (Mopti, Sevaré, Gao, Ansongo, Tombuctú, Taudenit, Kidal y Menaka) con el despliegue de administradores civiles (*prefets*) y autoridades judiciales (magistrados), en coordinación con el despliegue de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y su apoyo en estas regiones.

12. **Indicador F**. Se ha completado el marco jurídico de la policía territorial regional y ha comenzado el reclutamiento, incluida la integración de un número significativo de antiguos miembros de los grupos signatarios.

13. **Indicador G**. La puesta en marcha de la Zona Septentrional de Desarrollo ha avanzado, entre otras cosas mediante la creación del Consejo Consultivo Interregional y la ejecución de proyectos piloto en cada una de las cinco regiones del norte de Malí, y refleja la transferencia efectiva de los servicios técnicos desconcentrados del Estado al nivel subnacional.

14. **Indicador H**. Se ha ampliado la participación de la sociedad civil en los procesos de transición y paz, especialmente la de las mujeres y los jóvenes, y se ha creado un observatorio de la mujer.

15. **Indicador I**. Se ha avanzado en la lucha contra la impunidad por la comisión de delitos graves que amenazan con desestabilizar el proceso de paz, entre ellos el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las violaciones y los abusos del derecho internacional de los derechos humanos y las violaciones del derecho internacional humanitario, mediante el enjuiciamiento de las personas acusadas y la celebración de los juicios correspondientes.

V. Prioridades de la fase I

A. Transición política, proceso de paz y elecciones

16. El plan de acción nacional aprobado por el Consejo Nacional de Transición traza un amplio y ambicioso programa en torno a seis ámbitos prioritarios, con 275 medidas específicas propuestas en 23 objetivos. Habida cuenta de la frágil y fragmentada situación política y de la necesidad de soluciones políticas inclusivas y e impulsadas desde el propio país, será importante dar prioridad a las tareas básicas dentro de esa agenda más general. A 12 meses de que concluya la transición política, quizá no sea posible alcanzar muchos de los objetivos propuestos. En este sentido, los continuos buenos oficios de la Misión serán esenciales para hacer posible una transición más centrada, inclusiva y prioritaria y para atemperar los desacuerdos.

17. La MINUSMA debe seguir centrándose en los objetivos políticos prioritarios que se exponen a continuación, a fin de apoyar la aplicación acelerada del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí, principal objetivo estratégico de la Misión, prestando especial atención a la hoja de ruta nacional del 18 de diciembre de 2020, que incluye el apoyo a las reformas institucionales:

a) El apoyo continuado a la aplicación del Acuerdo por las partes signatarias requerirá avances en las disposiciones clave del Acuerdo relativas a políticas, defensa y seguridad. El despliegue y puesta en funcionamiento de las unidades reconstituidas en el norte de Malí, el establecimiento de la policía territorial y la implementación de proyectos en la Zona Septentrional de Desarrollo seguirán siendo prioridades fundamentales en los próximos meses. La Misión debería utilizar sus buenos oficios para ayudar a salvar las diferencias entre los signatarios, a las que habrá que dar solución para garantizar la aplicación en esas áreas;

b) Se necesitan reformas electorales para garantizar la credibilidad de las elecciones, sobre todo el establecimiento de una estructura de gestión electoral creíble e independiente del Gobierno y la concienciación sobre los requisitos que deben reunir los partidos políticos para presentar candidatos en las elecciones locales o nacionales, así como la actualización del padrón electoral. La finalización de la reestructuración del territorio, incluso en las nuevas regiones, así como en las circunscripciones electorales, precisará un enfoque de consenso basado en consultas inclusivas en todo el país;

c) Los documentos básicos necesarios para la revisión de la Constitución, según las conclusiones de la Comisión de 2018 y el diálogo nacional de 2019, están disponibles y pueden apoyar el avance en las reformas. La MINUSMA debe centrarse en utilizar sus buenos oficios y su apoyo técnico para ayudar a las autoridades de transición a cumplir con sus obligaciones durante el resto de su mandato y garantizar el consenso en el ámbito político;

d) Uno de los retos clave para garantizar el éxito de las reformas y unas elecciones creíbles seguirá siendo el fomento de la inclusión, la comunicación pública, la transparencia y el diálogo social para un proceso de transición consultivo. Las soluciones inclusivas requerirán una mayor participación de la sociedad civil, las mujeres y los jóvenes en los procesos de reforma política e institucional, y progresos hacia el objetivo de una cuota mínima del 30 % de representación femenina. También se prestará atención a la supervisión del espacio cívico y democrático antes de las elecciones a fin de garantizar un entorno propicio para los debates abiertos y fomentar la confianza de la población en el proceso electoral.

B. Protección, apoyo a la seguridad y ampliación de la autoridad del Estado

18. En conjunto, la situación de la seguridad en Malí seguirá siendo compleja y podría incluso empeorar. En el norte de Malí, la actividad terrorista ha aumentado en las regiones de Gao y Menaka, y la Coordinadora de Movimientos de Azawad impone su control y proporciona seguridad en las zonas más extensas de Tombuctú y Kidal, en el contexto de una presencia limitada del Estado y de la división en el seno de la coalición de la Plataforma. Los grupos terroristas también están aprovechando el vacío institucional para expandir su influencia hacia el sur. El control de las principales rutas de tráfico sigue siendo el incentivo fundamental para tomar las armas. Las razones económicas que animan los conflictos siguen siendo difíciles de abordar, ya que los grupos ocultan sus motivaciones tras una retórica idealista, política o religiosa.

19. En el centro de Malí, la violencia entre comunidades sigue cobrándose vidas, sobre todo en las provincias de Bandiagara, Bankass y Koro, situación de la que se aprovechan los grupos extremistas. Los grupos terroristas han proliferado y afirmado su presencia en varias zonas de la región central. Las zonas afectadas por esa presencia han registrado menores niveles de violencia y enfrentamientos intercomunitarios, ya que las comunidades infiltradas son esencialmente homogéneas. La amenaza de artefactos explosivos improvisados sigue siendo alta en el centro del país, sobre todo en el eje Konna-Gao. La presencia de grupos terroristas limita la libertad de circulación de las fuerzas de defensa y de seguridad nacionales y de las fuerzas internacionales, que siguen siendo los principales blancos de los atentados con artefactos explosivos improvisados, si bien la población civil también está sufriendo numerosas bajas. Para que la respuesta de la Misión en el centro de Malí sea eficaz, será necesario que el gobierno de transición tenga una visión clara de cómo abordar esos retos en esta parte del país, la más vulnerable, así como una estrecha coordinación con todas las partes interesadas nacionales, regionales e internacionales.

20. El terrorismo y las amenazas asimétricas, así como la violencia entre comunidades, afectarán negativamente a los procesos políticos dirigidos por el propio país y a la aplicación del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí, así como a las iniciativas regionales y locales de reconciliación. Esos problemas de seguridad siguen constituyendo una importante amenaza también para el personal de la MINUSMA y para las iniciativas y las operaciones en apoyo de la protección de los civiles, así como para la libertad de circulación de las partes interesadas nacionales e internacionales.

21. En ese sentido, la plena operatividad de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel sigue siendo un paso necesario y clave para estabilizar la situación de la seguridad en el centro y el norte de Malí y, por consiguiente, allanar el camino para el retorno y la ampliación de la autoridad del Estado en esas zonas, incluso a través de sus fuerzas de defensa y seguridad, así como de sus servicios administrativos civiles. En espera de una solución sostenible en relación con el apoyo que se presta a la Fuerza Conjunta, según la propuesta del Secretario General en su informe de 2017 (S/2017/811), la MINUSMA debe seguir prestando apoyo logístico a la Fuerza Conjunto, de conformidad con la resolución 2531 (2020) del Consejo de Seguridad.

22. A continuación se indican los objetivos prioritarios que deben impulsarse:

a) En el norte de Malí, la MINUSMA debe seguir protegiendo los centros de población clave, crear el espacio necesario para llevar adelante el proceso de paz y preparar el terreno para el retorno de la autoridad del Estado. La finalización del proceso acelerado de desarme, desmovilización y reintegración, la integración de los excombatientes de los movimientos signatarios en las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y el redespliegue de las unidades reconstituidas en el norte de Malí, entre otras cosas mediante apoyo operacional, logístico y de transporte, serán ámbitos determinantes para la Misión, así como el establecimiento de la policía territorial;

b) La MINUSMA, junto con el equipo en el país, debe apoyar el establecimiento de un entorno de seguridad propicio para la celebración de elecciones creíbles en el norte y el centro de Malí, el regreso de los refugiados y los desplazados internos y la prestación de servicios sociales básicos a la población;

c) La MINUSMA debe seguir apoyando a las autoridades malienses en la articulación de la visión y la puesta en práctica de una estrategia de estabilización con orientación política para el centro del país. Se deberá prestar mayor atención a prestar apoyo a las respuestas a los conflictos a escala nacional y local y a los esfuerzos de

reconciliación en la región central. Este enfoque también conllevará una mayor frecuencia de las operaciones coordinadas e integradas en apoyo de la protección física y para garantizar el acceso humanitario, en coordinación, según proceda, con el equipo en el país, y un uso más frecuente de los mecanismos de alerta temprana y respuesta rápida. El apoyo al marco político para la gestión de la crisis en la región central del país y los marcos de concertación regionales de esa región seguirá siendo prioritario en los procesos de prevención de conflictos y de reconciliación;

d) La MINUSMA debe seguir apoyando la aplicación del programa de rehabilitación comunitaria dirigido por el país, que tiene por objeto el desmantelamiento de los grupos de autodefensa en el centro del país. Además, la Misión seguirá impulsando los programas de reducción de la violencia comunitaria para prevenir el reclutamiento de jóvenes en grupos armados, fomentar la resiliencia de las comunidades y mitigar la violencia local. Esos esfuerzos servirán para reducir la influencia y el impacto de los grupos armados en la región central con procesos políticos y de reconciliación;

e) En las zonas donde la presencia del Estado es limitada, la MINUSMA debe seguir adoptando medidas activas de previsión, disuasión y respuesta eficaz frente a las amenazas contra la población civil, especialmente en el norte y el centro de Malí, mediante un enfoque global e integrado, mitigando el riesgo para los civiles durante cualquier operación militar o policial, así como antes y después de estas. Para ello, la Misión continuará aplicando su plan de adaptación, con miras a integrar todos los componentes de la misión e incrementar su movilidad, agilidad y flexibilidad protegidas. La Misión debe apoyar también el redespliegue del ejército nacional en el centro del país, y el desarrollo de las capacidades operacionales como policía de proximidad comunitaria en las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales nacionales.

C. Estado de derecho, derechos humanos y lucha contra la impunidad

23. La impunidad generalizada en relación con las graves violaciones y abusos de los derechos humanos, la corrupción, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional siguen siendo motivo de gran preocupación en Malí. El papel de la MINUSMA en la promoción y protección de los derechos humanos, el estado de derecho y la lucha contra la impunidad seguirá siendo vital. El sistema de justicia penal de Malí sigue estando mal equipado para hacer frente a la complejidad de los delitos y su elevado volumen, que incluye los juicios por terrorismo y los casos de delincuencia organizada transnacional y de corrupción. Además, el apoyo a la justicia militar puede topar con retrasos y obstáculos debido a lo delicado de su naturaleza y al marco jurídico actual. En 2020, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación inició audiencias públicas para investigar todas las violaciones graves de derechos humanos cometidas en Malí entre 1960 y 2013 y sus causas profundas, pero la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) obligó a retrasarlas. El plan de acción del Gobierno incluye la adopción de la carta de reconciliación nacional y de la política de reparaciones nacionales con perspectiva de género.

24. La impunidad ha generado un descontento generalizado que sustenta las quejas de las comunidades contra el Estado, ya sea en relación con los abusos incontrolados de los derechos humanos por parte de los grupos armados terroristas, incluida la violencia sexual y de género, con los abusos derivados de la violencia entre comunidades o con las violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad malienses en represalia por supuestas prestaciones de apoyo o afiliaciones a grupos terroristas. La promoción y protección de los derechos humanos seguirá siendo una herramienta de prevención esencial para los esfuerzos de las Naciones Unidas, y la MINUSMA

deberá investigar las denuncias e informar sobre las violaciones de los derechos humanos. Deberá prestarse una atención particular a la adopción y fortalecimiento de mecanismos e iniciativas para prevenir y combatir los delitos graves, incluidos los abusos y las violaciones de los derechos humanos, dedicando especial atención a las violaciones graves cometidas contra los niños y la violencia sexual relacionada con el conflicto; y a seguir reforzando la capacidad de las instituciones nacionales, la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos.

25. A continuación se indican los objetivos prioritarios que deben impulsarse a tal efecto:

a) El apoyo de la MINUSMA a la promoción y protección de los derechos humanos debe seguir siendo esencial, destinando esfuerzos prioritarios a vigilar y documentar las violaciones y abusos de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y a contribuir a los esfuerzos de prevención de dichas violaciones y abusos, incluidas las violaciones cometidas por las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses;

b) En paralelo, la MINUSMA debe mantener su apoyo a la reforma judicial, incluidas la reforma del derecho penal, la reforma de la justicia militar, la reforma agraria y la reforma a favor de una complementariedad constructiva entre la justicia formal y la tradicional, en coordinación con los esfuerzos para desplegar y reforzar las capacidades operativas judiciales y penitenciarias. También será importante reforzar la independencia del poder judicial y completar la separación del Tribunal Constitucional del sistema judicial, uno de los desencadenantes de la actual crisis política;

c) La MINUSMA también debe seguir apoyando el mecanismo de justicia transicional de Malí, garantizando que sus procesos se fortalecen y funcionan de acuerdo con las normas de derechos humanos y otras obligaciones internacionales;

d) Por lo tanto, la labor en curso para reforzar las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias, como la unidad judicial especializada en terrorismo y crimen organizado transnacional, así como para elaborar una estrategia nacional para el enjuiciamiento de los delitos que puedan desestabilizar el proceso de paz y actualizar los códigos de conducta pertinentes para que los agentes de la justicia puedan prevenir y combatir la corrupción, seguirá siendo prioritaria durante la transición política. La MINUSMA también debe ayudar a las partes malienses a dar seguimiento a las recomendaciones de una plataforma nacional que promueva la integridad judicial y la adhesión de la Comisión Internacional de Investigación para Malí a la Red Mundial de Integridad Judicial.

D. Protección social y servicios sociales básicos

26. En lo que a la delimitación de responsabilidades y ventajas comparativas según lo establecido en el marco estratégico integrado, el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el plan de respuesta humanitaria se refiere, la MINUSMA y el equipo en el país, durante el período de transición, deberán seguir apoyando la prestación de servicios básicos a las poblaciones vulnerables en regiones clave, en consonancia con las prioridades nacionales establecidas en la hoja de ruta del Gobierno para el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación y con los objetivos establecidos en el marco estratégico para la recuperación económica y el desarrollo sostenible en el período 2019-2023.

27. Las intervenciones del equipo en el país y de la MINUSMA deben tener como objetivo reforzar la protección social y proporcionar un acceso equitativo a servicios

sociales básicos de calidad, prestando especial atención a los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y los jóvenes. En la ejecución de los programas socioeconómicos primará un enfoque equitativo, inclusivo y sensible a las cuestiones de género. Mediante un enfoque coordinado del equipo en el país, se hará hincapié en los tres objetivos principales que se exponen a continuación:

a) Apoyo a la aplicación de las disposiciones de desarrollo del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación y la estrategia nacional de estabilización para el centro del país. La MINUSMA y el equipo en el país también deben apoyar los esfuerzos del Gobierno para la puesta en marcha de la Zona Septentrional de Desarrollo y del fondo para el desarrollo sostenible. Además, se adoptarán iniciativas para mejorar la generación económica a través de la agricultura y la ganadería a fin de reforzar la resiliencia económica;

b) Fortalecimiento de los sistemas del sector social a nivel nacional y subnacional, en aras de la resiliencia comunitaria, y desarrollo socioeconómico inclusivo, con perspectiva de género y sostenible. Se hará hincapié en la ampliación de la cobertura y los servicios de protección social, de forma que los servicios esenciales estén al alcance de todos. Por ello, el equipo en el país debe apoyar, entre otras cosas, la inscripción de más hogares en el registro social unificado, a fin de prestar asistencia a los hogares más vulnerables;

c) Prestación de un apoyo continuado para reforzar el acceso equitativo a los servicios sociales básicos de calidad para las mujeres y los niños y otros grupos vulnerables que corren el riesgo de verse relegados, en función de sus necesidades específicas por edad y género. El equipo en el país debe apoyar la prestación y la mejora de la atención sanitaria, incluidos los programas de inmunización para niños, así como la provisión y mejora de los programas educativos, instalaciones de planificación familiar y programas para garantizar el acceso al agua, el saneamiento y la higiene. Como parte de esas iniciativas, se desarrollarán programas de alimentación escolar para niños y niñas y se harán transferencias en efectivo a unos 100.000 hogares vulnerables adicionales.

VI. Fase II de la hoja de ruta: principales retos pendientes una vez concluido el periodo de transición política

28. La MINUSMA no cuenta con que el progreso durante la primera fase de la transición política sea lineal. Aunque los avances en las reformas constitucionales y electorales serán esenciales para la celebración de elecciones creíbles, es poco probable que el gobierno de transición complete todo el programa de reformas previsto en el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación, especialmente las cuestiones relativas a la reestructuración del territorio (un proceso políticamente delicado) y a las medidas de seguridad y defensa. Se espera que los procesos políticos y el avance en el restablecimiento de las autoridades estatales permitan mejorar las perspectivas de estabilización en el centro del país, si bien las amenazas asimétricas y terroristas habrán aumentado, a pesar de los continuos esfuerzos nacionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. La continua actividad terrorista seguirá planteando importantes desafíos a la MINUSMA y las autoridades nacionales.

29. La fase II de la hoja de ruta de la MINUSMA debería, por tanto, centrarse en identificar y abordar los principales desafíos pendientes que, una vez finalizado el periodo de transición política, podrían afectar a los planes de la Misión para una retirada gradual y coordinada del apoyo a la seguridad de las autoridades nacionales y de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, así como la transferencia

de las responsabilidades no relacionadas con la seguridad al equipo en el país y a otras partes interesadas nacionales en función de sus capacidades.

VII. Desafíos de la fase II

A. Procesos de reforma de la gobernanza a más largo plazo

30. Las protestas políticas en Malí, que culminaron en el golpe de Estado de agosto de 2020, volvieron a poner de relieve la necesidad de amplias reformas políticas para abordar las causas estructurales subyacentes de las tensiones políticas y sociales, los conflictos y la violencia en Malí. Teniendo en cuenta el ambicioso programa de reformas del gobierno de transición y el corto plazo de esta, es poco probable que se emprendan todas las reformas institucionales previstas en el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación. El Gobierno que salga de las elecciones deberá llevar a cabo un amplio programa de reformas y asumir y llevar a la práctica todas las cuestiones pendientes.

31. La hoja de ruta del 18 de diciembre presenta una ambiciosa serie de medidas, algunas de las cuales pueden prolongarse más allá del periodo de transición, como han indicado las autoridades nacionales. La participación plena, igualitaria, efectiva y significativa de las mujeres en los procesos políticos de Malí, de conformidad con la ley nacional 2015-052, seguirá siendo un reto a nivel nacional y local, aunque es probable que se hayan logrado avances en relación con el Comité de Seguimiento del Acuerdo.

32. Tras diversas reformas políticas clave a nivel nacional, las autoridades malienses pueden proceder a reforzar la descentralización de la gobernanza, incluido el funcionamiento pleno y eficaz del Consejo Superior de las Colectividades, garantizando para ello que las autoridades tradicionales, las mujeres y los jóvenes estarán representados en ese mecanismo de consulta. Un proceso de descentralización eficaz deberá garantizar una mayor representación y participación de las poblaciones del norte, tal y como se contempla en el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación, pero deberá llevarse a cabo en coordinación con consultas populares en todo el país para asegurarse de que todas las regiones se sienten adecuadamente representadas y evitar la creación de nuevos agravios. El funcionamiento eficaz de las instituciones estatales nacionales y locales en términos de recursos humanos, técnicos y financieros seguirá siendo motivo de preocupación.

33. Para las regiones del norte del país, la aplicación continuada del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación y la mayor inclusión política de esas regiones seguirán siendo cuestiones clave. Para aumentar la representación de las regiones del norte en los organismos estatales, es necesario integrar adecuadamente a los oficiales civiles de los movimientos armados signatarios en la administración pública y en las funciones de los servicios públicos locales. Los movimientos armados signatarios también podrían explorar diferentes formas de participar activamente en la política, bien presentando a miembros de sus movimientos como candidatos independientes en las elecciones o transformando los movimientos en partidos políticos. De cara a aplicar de forma efectiva el Acuerdo de Paz, las siguientes reformas serán cruciales para ayudar a restablecer la confianza de la población en las instituciones del Estado: a) un marco normativo que guíe la descentralización fiscal, incluida la transferencia de los servicios estatales desconcentrados centralizados al gobierno local (artículo 16); b) la puesta en funcionamiento de la Zona Septentrional de Desarrollo (artículo 33); c) la transferencia del 30 % de los ingresos presupuestarios nacionales a las colectividades territoriales (artículo 14); y d) la asignación de un porcentaje de los ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales (artículo 15).

B. Terrorismo y delincuencia transnacional

34. En lo relativo a la seguridad, Malí seguirá enfrentándose a importantes problemas de seguridad tras las elecciones nacionales de 2022. La relativa estabilidad política que aportarán las instituciones elegidas no se traducirá inmediatamente en una mejora de la seguridad en las regiones del centro y del norte del país.

35. En las regiones del norte, los grupos armados signatarios, en particular la Coordinadora de Movimientos de Azawad, seguirán actuando como proveedores de seguridad, mientras que las actividades de los grupos armados terroristas continuarán ininterrumpidas. Es probable que los ataques asimétricos dirigidos contra las fuerzas nacionales e internacionales desplegadas en el norte, entre otras cosas con artefactos explosivos improvisados, dominen el entorno de la seguridad a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales para combatir el terrorismo, ya que a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses les llevará tiempo reforzar su capacidad para planificar y llevar a cabo operaciones eficaces y, posteriormente, mantener sus posiciones. La eficacia de las intervenciones de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses también dependerá en gran medida de: a) avances tangibles en la aplicación de las disposiciones de seguridad y desarrollo del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación; b) el refuerzo de la capacidad operacional de la cadena de justicia penal (policía, tribunales y prisiones) en las regiones del norte y el centro del país en lo que respecta a la detención, el internamiento y el enjuiciamiento de los sospechosos de terrorismo; y c) el respeto de los derechos humanos.

36. En cuanto a la cuestión del diálogo, especialmente con algunas organizaciones terroristas, los avances dependerán de la voluntad política, de un amplio apoyo por parte de todo el espectro político y de la población en general y de la participación de los países vecinos del país y de los asociados bilaterales. Además, las perspectivas de seguridad en el norte del país podrían mejorar si: a) las fuerzas francesas mantienen una fuerza disuasoria suficiente en paralelo con el pleno despliegue de la Fuerza de Tareas europea Takuba; b) existe un apoyo efectivo sobre el terreno de las fuerzas de la operación Takuba para las unidades nacionales en el norte y el centro de Malí; y c) la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel es más autónoma y operativa.

37. En la región central, las actividades de las milicias y los grupos armados terroristas seguirán impulsando, agravando y manipulando las tensiones étnicas y comunitarias ya existentes, lo que resultará en ciclos cada vez más intensos de violencia entre las distintas comunidades y en el seno de estas. Estas variaciones de la violencia de cariz étnico y comunitario seguirán planteando un serio desafío para la estabilidad y la seguridad, a menos que se implemente una estrategia gubernamental integral para abordar las causas políticas, de seguridad y de desarrollo de la crisis. Podría producirse una notable reducción en los niveles de violencia si el Gobierno pusiera en marcha su programa de rehabilitación comunitaria, destinado a desmantelar las milicias como parte de una estrategia más amplia para abordar la situación en el centro del país. Para que un programa de este tipo sea sostenible, es necesario que cuente con una amplia aceptación por parte del Gobierno, el aparato de seguridad, la población local y los socios internacionales. Además, los esfuerzos deben complementarse con iniciativas de base comunitaria destinadas a prevenir la captación de jóvenes en riesgo y a fomentar la resiliencia de las comunidades.

38. En cuanto a las actividades de los grupos extremistas, que probablemente persistirán en el periodo postelectoral, será necesaria una combinación de diálogo, proyectos de desarrollo e intervenciones militares. El apoyo continuo al diálogo político será fundamental para mantener el impulso político y garantizar el compromiso, la participación pública y la aceptación de los procesos.

39. La cuestión de la delincuencia organizada transnacional, y sus interconexiones con los grupos extremistas y las estructuras de poder locales, tanto en el norte como en el centro del país, exigirá una acción concertada y coordinada del Gobierno maliense y de los socios regionales e internacionales. Además, es necesario seguir apoyando la aplicación de la estrategia y el plan de acción nacionales del Gobierno para la prevención de la radicalización y el extremismo violento, también en centros penitenciarios.

40. Con respecto a la ampliación de la autoridad del Estado, el despliegue de los servicios administrativos, judiciales, sociales y de seguridad seguirá constituyendo un reto enorme para el Gobierno. El papel de la MINUSMA en el apoyo al despliegue de las unidades reconstituidas de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses en la región norte y la ampliación del aparato estatal en la región central dependerá en gran medida de la voluntad política del Gobierno y de los grupos armados signatarios, así como de la disponibilidad de fondos nacionales y del apoyo financiero de los donantes. Además, los progresos en la ampliación de la autoridad estatal se verán afectados en función de si el nuevo Gobierno opta por un proceso lineal (es decir, de la seguridad a la administración local y a la provisión de servicios sociales) o por uno dinámico, que conlleve intervenciones simultáneas y complementarias en las áreas de seguridad, gobernanza y prestación de servicios sociales básicos. Un enfoque dinámico de la ampliación de la autoridad estatal que cuente con una fuerte implicación y coordinación de todas las partes interesadas, incluida una Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel plenamente operativa, puede ofrecer mejores perspectivas de resultados sostenibles. Se prevé que, por su parte, la MINUSMA continúe aplicando respuestas integradas en materia de seguridad, reconciliación y estabilización a los conflictos locales que se estime que pueden ser resueltos, en estrecha colaboración con los equipos regionales de apoyo a la reconciliación y las autoridades locales.

C. Violaciones de los derechos humanos, estado de derecho e impunidad

41. En el ámbito de los derechos humanos y el estado de derecho, es probable que entre los retos pendientes en la fase II se cuenten los siguientes: a) la voluntad política de tomar medidas contra la impunidad, especialmente mediante la rendición de cuentas por violaciones y abusos de los derechos humanos; b) las violaciones del derecho internacional humanitario, así como otros delitos desestabilizadores (por ejemplo, terrorismo y delincuencia organizada transnacional); c) la capacidad del Estado para enfrentarse a la impunidad, entre otras cosas mediante la reforma judicial y el refuerzo de su capacidad para respetar las normas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular con respecto a los derechos de las mujeres; y d) los avances en la lucha contra la corrupción, incluso en los sectores de la justicia y la seguridad, y en un proceso de reconciliación significativo. El acceso a la justicia para gran parte de la población seguirá siendo un gran desafío, en particular para las mujeres, debido a las tradicionales desigualdades de género y a las leyes discriminatorias.

42. En concreto, en relación con los derechos humanos y los delitos graves, no está claro si, durante la primera fase, el gobierno de transición estará en condiciones de exigir responsabilidades a quienes hayan cometido violaciones de los derechos humanos. Otro de los principales problemas estriba en la dificultad que encuentran los agentes de la justicia para acceder a las zonas donde se producen los ataques y donde viven las comunidades que necesitan servicios de justicia. Además, los agentes de la justicia tienen dificultades para desplegarse en las zonas donde se producen los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz y siguen dependiendo de la

MINUSMA para acceder a los lugares de investigación y a las pruebas, incluidos los testigos y la protección de estos. La poca confianza que inspira el sistema judicial entre la población maliense, entre otras cosas por motivos relacionados con alegaciones de corrupción y de delitos económicos y financieros, puede constituir otro reto pendiente de resolución.

D. Falta de desarrollo y servicios básicos limitados en el norte de Malí

43. Además del deterioro de la situación humanitaria, tras el período de transición política persistirán los problemas para el desarrollo que se indican a continuación, y que contribuirán también al deterioro de la situación humanitaria : a) la inseguridad alimentaria; b) el acceso a los servicios sociales básicos, incluida la protección social; c) la violencia de género; d) la asistencia a los desplazados internos, a las comunidades de acogida y a los refugiados para alcanzar soluciones duraderas; y e) la adaptación al cambio climático. Para abordar de raíz las causas de los conflictos será necesario un desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible, así como dar respuestas adecuadas a las necesidades de las comunidades vulnerables, incluidos los jóvenes, las mujeres y los niños, pero el contexto político y de seguridad será un grave condicionante. La prestación de servicios gubernamentales, incluidos los de educación, sanidad y otros servicios públicos, también a través de la presencia física de los distintos departamentos a nivel comunitario, provincial y regional, así como la creación de dividendos de la paz, es crucial para el proceso de consolidación de la paz, ya que contribuirá a generar confianza entre el Gobierno nacional y los ciudadanos.

44. También será esencial reforzar de manera integrada las capacidades de las autoridades a escala nacional, regional y local para proteger adecuadamente a las poblaciones más vulnerables del país, dada la actual tasa de pobreza multidimensional del 78 %. Será fundamental dar prioridad a las actividades económicas que ayuden a consolidar la estabilidad, proporcionen resultados tangibles y mejoren la generación de ingresos. La seguridad alimentaria en el país, donde el 53 % de la población reside en zonas rurales, sigue siendo una cuestión prioritaria. Con este fin, el equipo en el país, en consonancia con los marcos estratégicos del Gobierno nacional, seguirá promoviendo la sostenibilidad, la innovación y la competitividad en el sector agrícola, así como el desarrollo de una industria competitiva.

45. La COVID-19 y otras epidemias han ralentizado los progresos alcanzados en el sector sanitario desde 2015, y han provocado que el acceso a los servicios sanitarios sea ahora todavía más difícil. Más del 50 % de las de por sí limitadas plantillas de los centros sanitarios se ha derivado hacia la respuesta a la pandemia de COVID-19 que ha tenido un efecto pernicioso sobre otras áreas de la atención de la salud. Más de 4 millones de personas siguen sin tener acceso a una fuente de agua tratada, y más de 12 millones de personas carecen de acceso a un saneamiento básico, lo que equivale al 69 % de la población, siendo las zonas rurales las más afectadas.

VIII. Conclusión y próximas medidas

46. Habida cuenta de los retos identificados anteriormente, cuando concluya la transición política no se darán las condiciones necesarias para un traspaso gradual, coordinado y deliberado de las responsabilidades en materia de seguridad que no ponga en peligro la estabilidad de Malí y de la región. Por lo tanto, sería prematuro prever cualquier reducción o traspaso de las responsabilidades de seguridad de la MINUSMA a las fuerzas de defensa y seguridad nacionales en el período inmediatamente posterior a las elecciones. En lugar de ello, los esfuerzos deberían

concentrarse en afrontar los retos, con vistas a mejorar las condiciones políticas y de seguridad necesarias para una retirada gradual de las fuerzas de seguridad de apoyo de la MINUSMA, prestando especial atención a las iniciativas dirigidas por el Gobierno y a una mayor cooperación regional. La amenaza asimétrica en la región central seguirá teniendo graves repercusiones en la capacidad de las partes interesadas nacionales e internacionales para desarrollar sus actividades. Teniendo en cuenta los recursos y las capacidades de la MINUSMA, y el aumento del entorno de riesgos, será imprescindible reevaluar las funciones y responsabilidades de las partes interesadas en la seguridad nacional, regional e internacional, así como inventariar de forma exhaustiva las capacidades del equipo en el país, antes de embarcarse en el desarrollo de una estrategia de salida.